

Zur Neuregelung der Integrativen Schulung: Noch zu viele offene Fragen

Von Michael Weiss



Zwei Jahre nach dem vom Stimmvolk gutgeheissenen Beitritt des Kantons Basel-land zum Konkordat Sonderpädagogik soll nun das kantonale Bildungsgesetz an die neu eingegangenen Verpflichtungen angepasst werden. Gleichzeitig werden am Bildungsgesetz auch Änderungen vorgenommen, die aufgrund des neuen Behindertengleichstellungsgesetzes des Bundes nötig wurden. Zudem ist die Integrative Schulung dem Kanton in der heutigen Form zu teuer. Zusammen mit den übrigen Gesetzesrevisionen soll daher ein neuer Kosten-übernahmeschlüssel falsche Anreize zum vorschnellen Einsatz Verstärkter Massnahmen beseitigen und so Ausgaben einsparen. Das Konzept, das demnächst an den Landrat geht, gibt auf diverse entscheidende Fragen keine Antwort.

Die Ausgangslage

Am 26. September 2010 sagten die Baselbieter Stimmbürgerinnen und Stimmbürger Ja zum Beitritt des Kantons zum Konkordat Sonderpädagogik, welches Minimalstandards im Bereich der Förderung von Schulpflichtigen mit besonderen Bedürfnissen definiert und den Grundsatz der Integrativen Schulung festlegt.

Bereits seit 2004 in Kraft ist das eidgenössische Behindertengleichstellungsgesetz, das darauf abzielt, Hindernisse zu beseitigen, die dem Teilhaben am gesellschaftlichen Leben im Wege stehen. Auch dieses Gesetz begründet das Recht behinderter Schulkinder auf Integration.

Seit dem 1.1.2008 werden die Begleitkosten der Sonderschulung (Fahrkosten, heilpädagogische Früherziehung, Psychomotorik-Therapie und ausserschulische Betreuung) nicht mehr von der IV, sondern von den Kantonen getragen. Dieser Beschluss, der im Rahmen der Neuregelung des Finanzausgleichs (NFA) gefällt wurde, führte dazu, dass die Kosten, die der Kanton Baselland für die Sonderschulung aufzuwenden hat, sich von 23.09 Millionen Franken im Jahr 2007 auf 49.82 Millionen Franken im Jahr 2008 mehr als verdoppelt haben.

Von Seiten des Bildungsdirektors wird immer wieder betont, dass die Kosten der Sonderschulung im Kanton Basel-land weitaus höher seien als in anderen Kantonen. Dies wird auch im nun vorliegenden Entwurf der Landratsvorlage zur Neuregelung der Integrativen Schulung festgehalten, leider aber nicht mit aussagekräftigen Zahlen untermauert.

Sonderschulung, Verstärkte Massnahmen, Förderangebot

Die Sonderschulung, die integrativ wie separativ durchgeführt werden kann,

gehört zusammen mit den Kleinklassen und verschiedenen Spezialangeboten zu den so genannten «Verstärkten Massnahmen».

Diese sind die intensivsten und teuersten Schulungsformen, die der Kanton für Kinder und Jugendliche mit besonderen Bedürfnissen anbietet. Verstärkte Massnahmen beinhalten eine besondere Betreuung in sämtlichen Unterrichtslektionen (Ausnahme: Einzelintegration) und allenfalls noch darüber hinaus.

Das so genannte «Förderangebot» richtet sich hingegen an Schülerinnen und Schüler, die nur in einzelnen Bereichen eine besondere Förderung benötigen. Diese Förderung ist deutlich weniger intensiv und dementsprechend auch weniger teuer. Sie umfasst die Integrative Förderung (IF, dazu zählt auch die Förderung besonderer Begabungen), die Einführungsklasse (EK), die Integration fremdsprachiger Schülerinnen und Schüler sowie die pädagogisch-therapeutischen Massnahmen Logopädie und Psychomotorik.

Als «Integrative Schulung» bezeichnet man im Baselland, etwas irreführend, das gesamte Schulsystem, bestehend aus dem Grundangebot, das alle Schülerinnen und Schüler erhalten, dem Förderangebot und den Verstärkten Massnahmen. In dieser Terminologie zählen also sogar die separativen Schulungsformen «Sonderschule» und «Spezialangebot», die Teil der Verstärkten Massnahmen sind, zur «Integrativen» Schulung.

Die im Entwurf vorliegende Landratsvorlage zur Neuregelung der Integrativen Schulung betrifft effektiv aber nicht das Grundangebot, sondern das Förderangebot und die Verstärkten Massnahmen (letztere im integrativen und im separativen Bereich).

Wie und warum bei den Verstärkten Massnahmen gespart werden soll

Die LRV suggeriert, dass die Kosten der Sonderschulung im Vergleich zum Grundangebot überproportional angestiegen seien. Das stimmt so jedoch nicht. Die Sonderschulung ist nicht absolut, sondern nur aus Sicht des Kantons, der seit 2008 bei der Finanzierung nicht mehr von der IV unterstützt wird, in besonderem Mass teurer geworden. Dennoch wird nun bei den Verstärkten Massnahmen ein besonderer Sparbedarf geortet.

Sparpotenzial wird dabei in der Einrichtung eines neuen Kostenübernahmeschlüssels gesehen, was durchaus nachvollziehbar ist. Werden nämlich heute für ein Primarschulkind Massnahmen aus dem Förderangebot beschlossen, so gehen die dadurch verursachten

Kosten zu Lasten der Gemeinde, werden dagegen Verstärkte Massnahmen beschlossen, so werden diese vom Kanton übernommen. Für die von den Gemeinden geführten Primarschulen ist es daher kostengünstiger, für ein Kind Verstärkte Massnahmen statt Fördermassnahmen anzurufen, obwohl die Verstärkten Massnahmen an sich viel teurer sind.

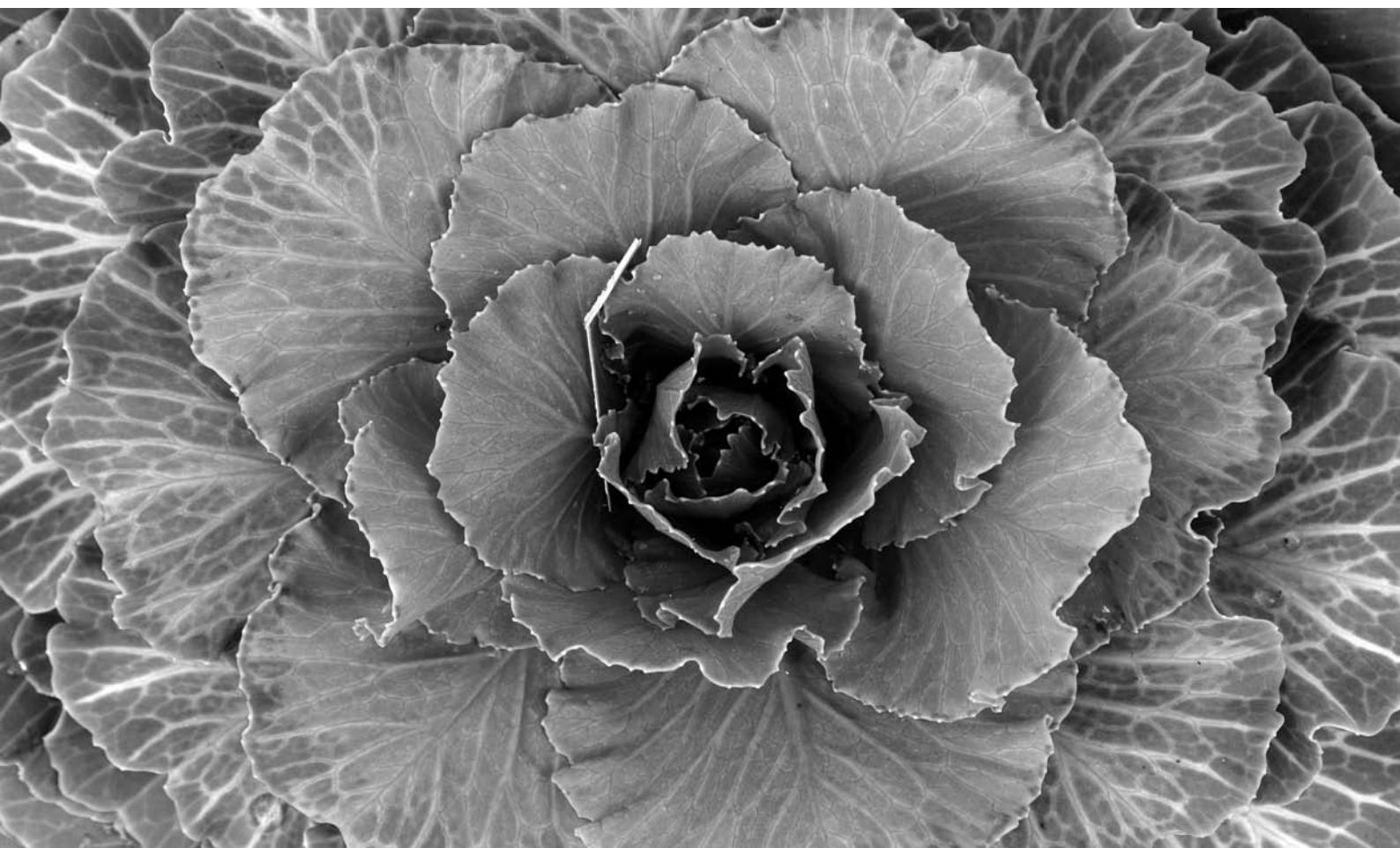
Neu soll nun eine Gemeinde bei Anordnung Verstärkter Massnahmen einen «Standardkosten» genannten Beitrag entrichten, der demjenigen entspricht, welcher der Gemeinde auch bei der Anordnung von Fördermassnahmen erwachsen wäre.

Einfrieren der Kosten

So weit, so gut. Die Landratsvorlage sieht jedoch auch vor, dem jährlichen Kostenzuwachs bei den Verstärkten

Massnahmen und im Förderangebot gänzlich einen Riegel vorzuschieben. So heisst es in Punkt 4.3 der LRV wörtlich: «Für die zukünftigen Regelungen, Steuerungs- und Finanzierungsmodelle gilt die Vorgabe, dass in der Summe nicht mehr Lektionen und Mittel geplant werden, als sie heute in der Speziellen Förderung und der Sonderschulung im Verhältnis zur Gesamtschülerzahl eingesetzt werden (Stand 2009).»

Dieser Punkt wird an verschiedenen Stellen konkretisiert. So werden die Lektionenpools für die Integrative Förderung und für pädagogisch-therapeutische Massnahmen (z.B. Logopädie) kontingentiert und können nur in begründeten Ausnahmefällen erhöht werden. Spezialangebote als mögliche Verstärkte Massnahme können maximal 150 Schülerinnen und



Schülern angeboten werden, wobei das Amt für Volksschulen die Zuweisung nach Dringlichkeits- und Prioritätenprinzip vornimmt. Dem Verfasser des vorliegenden Artikels drängt sich hier unwillkürlich der Vergleich mit dem Zuteilungsprinzip von Spenderorganen auf.

Dieses Vorgehen ist nicht frei von Widersprüchen, wird doch andererseits in der gleichen Landratsvorlage festgestellt, dass die Zahl der Schülerinnen und Schüler mit einem Bedarf an Verstärkten Massnahmen nicht zahlenmäßig begrenzt werden könne, was auch durch §4 des Bildungsgesetzes (Anspruch jedes Kindes auf ein ihm entsprechendes Bildungs- und Förderangebot) gestützt wird.

Konstatiert wird auch, dass der Bedarf nach Förderangeboten und Verstärkten Massnahmen stetig gestiegen sei. Dafür werden zwar (leider) keine Gründe genannt, der Bildungsbericht 2011 zeigt jedoch den Zusammenhang zwischen Schulproblemen und Armut relativ deutlich auf (vgl. lvb.inform 2011/12-03 und -04). Da die soziale Schere in der Schweiz weiter aufgeht, ist davon auszugehen, dass der Bedarf auch in Zukunft zunehmen wird.

Unter diesen Prämissen kann die Bereitstellung eines Pools, in dem Förderangebote und Verstärkte Massnahmen selbst bei ausgewiesenem Bedarf nicht mehr zur Verfügung stehen, sobald der Pool ausgeschöpft ist, den Anspruch von §4 des Bildungsgesetzes nicht erfüllen. Statt an die Kinder wird hier in erster Linie nur an das Geld gedacht.

Zu vieles bleibt offen

In vielen Teilen wirft die Landratsvorlage mehr Fragen auf, als sie beantwortet. So sollen die Lehrkräfte darüber entscheiden, ob für ein Kind Massnahmen aus dem Förderangebot ausrei-

chend sind oder nicht, ein anderes Gremium aber entscheidet darüber, ob Verstärkte Massnahmen angeordnet werden. Werden diese abgelehnt, fällt das Kind zwischen Stuhl und Bank. Unbeantwortet bleibt in diesem Zusammenhang auch die Frage, aufgrund welcher Entscheidungskriterien die Eignung zur Einzelintegration abgeklärt werden soll.

Nicht erklärt wird ferner, wie die Verteilschlüssel für die verschiedenen Ressourcenkontingente festgelegt wurden. Was passiert, wenn der Gesamtbedarf steigt? Welche Rolle spielt das AVS bei der Festlegung der Ressourcenzuteilung, respektive auf welche Daten stützt es seine Entscheide ab? Wie wird mit dem standortabhängigen unterschiedlichen Bedarf der einzelnen Schulen umgegangen? Für Antworten auf wichtige Fragen wird in der LRV lediglich auf eine noch nicht existierende Verordnung verwiesen.

Schliesslich muss auch die Behauptung, der Raumbedarf sei ausreichend, in Zweifel gezogen werden, denn auf wessen Urteil sich diese Aussage stützt, wird nicht erwähnt.

Weiterbildungsmöglichkeiten und Aufgabenteilung

Gemäss LRV haben die bestehenden Förderlehrkräfte «jederzeit» die Möglichkeit, sich weiterzubilden, um weitere Aufgaben im Bereich der Speziellen Förderung übernehmen zu können. Die Bedingungen hierbei werden jedoch nicht dargelegt: Was bietet der Kanton an Unterstützung für solche Weiterbildungen an? Werden Ausbildungskosten übernommen? Gibt es bezahlte Freistellungen? Besteht ein Recht oder eine Pflicht zur Weiterbildung?

Der LVB fordert, dass für erfahrene Förderlehrpersonen Ergänzungskurse für DaZ (Deutsch als Zweitsprache), FöU (Förderunterricht) und BBF (Be-

sondere Begabungsförderung) angeboten werden sollen, welche die bisherigen Grundausbildungen im Förderbereich komplettieren. Diese Kurse sollten im Rahmen der via EAF zur Verfügung stehenden Weiterbildungszeit zu besuchen sein. Für längere, mit dem Arbeitgeber vereinbarte Ausbildungen (z.B. CAS an der PH FHNW) muss dieser für die Kosten der Ausbildung sowie einer dem Weiterbildungsaufwand entsprechenden bezahlten Freistellung aufkommen.

Die Darstellung der Weiterbildungsmöglichkeiten weckt möglicherweise auch unrealistische Vorstellungen: Zum einen könnte suggeriert werden, dass man in Form einer modularen Ausbildung Stück für Stück einen Mastertitel erwerben könnte – wobei die Ausbildungsteile dann auch noch (z.B. durch einen CAS) zertifiziert würden. Vom LVB darauf angesprochen, hat die PH FHNW aber ganz klar darauf hingewiesen, dass ein derartiges Baukastensystem für den Master nicht denkbar sei, auch wenn allenfalls ein CAS (aber nicht mehrere!) an ein Masterstudium teilweise angerechnet werden könne.

Grundsätzlich stellt ein CAS auch keinen «Master light» dar, sondern spricht ganz andere Zielgruppen an und führt im Wesentlichen zur Unterrichtsfähigung in einem der oben genannten Förderbereiche. Die eine Ausbildung gegen die andere auszuspielen, ist nicht statthaft. Explizit wurde von Seiten der PH FHNW auch betont, dass «Förderlehrperson» kein EDK-zertifizierter Titel sei und es dafür auch keine Ausbildung gebe.

Unrealistische Vorstellungen könnten sich aber auch dahingehend ergeben, dass sich ausgebildete Heilpädagoginnen und Heilpädagogen quasi beliebig durch Lehrkräfte ersetzen liessen, die auf irgendeinem heilpädagogi-

schen Teilgebiet eine Zusatzausbildung (z.B. CAS) erworben haben. Der geltende Grundsatz, dass jedes pädagogische Team, das die Integration von Kindern mit speziellen Bedürfnissen in einer Regelklasse zu bewerkstelligen hat, auch über eine SHP-Fachkraft (mit abgeschlossenem Masterstudium) verfügen muss, ist zur Sicherung einer hohen Qualität der Integrativen Schulung unabdingbar und darf nicht aufgeweicht werden. Ebenso muss jedoch auch sichergestellt sein, dass SHP-Fachkräfte nur für jene Aufgaben der Speziellen Förderung eingesetzt werden, für die sie auch ausgebildet sind.

Fehlende Zeit für Teamabsprachen

Die LRV sieht den zeitlich befristeten Einsatz von maximal 15% der Poollektionen Integrative Förderung für «Aufbau und Erneuerung der Integrativen Schulung einschliesslich der interdisziplinären Zusammenarbeit der Klassen- und Förderlehrpersonen» vor. Die interdisziplinäre Zusammenarbeit der Klassen- und Förderlehrpersonen ist jedoch eine permanente Aufgabe, die permanente Ressourcen erfordert, und auch die Erneuerung (im Sinne einer kontinuierlichen Qualitätssteigerung) der Integrativen Schulung muss periodisch erfolgen. Die Reduktion der Unterrichtszeit auf der Primarstufe im Zusammenhang mit der Umstellung auf 45-Minuten-Lektionen genügt als Ressource nicht!

Wie ernst meint es der Kanton mit der Begabtenförderung?

Die Begabtenförderung wird in der LRV zwar als Teil des Förderangebots explizit genannt, konkrete Massnahmen werden, abgesehen vom meistens nicht idealen Überspringen einer Klasse, aber nicht genannt. Es ist bekannt, dass auf der Primarstufe jede Gemeinde hier ihr eigenes Konzept verfolgt, und was auf der Sekundar-

stufe neben der Sportklasse Pratteln noch passiert, bleibt weitgehend schleierhaft. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der vom Volk angenommenen Musikförderungsinitiative besteht hier eindeutig Handlungsbedarf.

Die Forderungen des LVB

Soll das Konzept der Integrativen Schulung die Versprechungen halten, die abgegeben wurden, bevor die Bevölkerung am 26. September 2010 dem Beitritt zum Konkordat Sonderpädagogik zustimmte, muss der jetzige Entwurf der Landratsvorlage entscheidend nachgebessert werden.

Der LVB fordert insbesondere

- eine Ressourcierung der Fördermassnahmen und der Verstärkten Massnahmen nach Bedarf und nicht gemäss einem festen Pool,
- klare Entscheidungskompetenzen bei der Zuweisung Verstärkter Massnahmen,
- eine dem zusätzlichen Aufwand entsprechende Entlastung vom Unterricht derjenigen Förderlehrkräfte, welche sich, dem Bedarf der jeweiligen Schule entsprechend, im Auftrag der Schulleitung für zusätzliche Förderfunktionen weiterbilden sowie die Übernahme sämtlicher Kurskosten,
- geklärte Verhältnisse bezüglich Einsatzbereich von Heilpädagoginnen und -pädagogen einerseits sowie Förderlehrkräften andererseits,
- dem Aufwand entsprechende Zeitressourcen für die Mitglieder von Klassenteams (insbesondere der Klassenlehrkraft) zur Koordinierung der Teamarbeit,
- ein Konzept der Begabtenförderung, das diesen Namen verdient.